



La ampliación de la UE: éxito colectivo, peligro de autocomplacencia (ARI)

José Ignacio Torreblanca *

Tema: Desde el pasado 1 de mayo la Unión Europea cuenta con 25 miembros. Sin embargo, no todos son motivos de celebraciones.

Resumen: La ampliación es un gran éxito colectivo que desmiente que la Unión Europea carezca de política exterior. La Unión realiza así su "Destino Manifiesto", reemplazado la diplomacia y la política de poder por la democracia y el imperio de la ley, y lo hace de forma pacífica, combinando incentivos selectivos y persuasión. Sin embargo, existen todavía algunos problemas importantes sin resolver. Una ampliación barata podría resultar carísima y poner en cuestión todo lo alcanzado hasta la fecha.

Análisis: *El mayor éxito de política exterior de la Unión Europea*

A juzgar por el discurso dominante acerca de la política exterior europea, parecen pocos los observadores europeos e internacionales que suscribirían la afirmación de que la Unión Europea tiene una política exterior. De hecho, destacar la inexistencia de una política exterior común y lamentarse por ello parece haberse constituido en el punto de partida de todo análisis. Sin embargo, esta ampliación desmiente que la Unión carezca de la capacidad de perseguir y lograr objetivos a largo plazo con perseverancia, unidad de acción y políticas coherentes. Es más, esta ampliación no sólo es un gran éxito de política exterior, sino que prueba que la Unión Europea dispone de algo más valioso que la propia capacidad de acción exterior: se trata de la capacidad de transformar el orden internacional, de *generar* relaciones internacionales basadas en parámetros más similares a los que rigen *dentro* de los Estados modernos (la democracia, los derechos humanos, la economía de mercado, el imperio de la ley, etc.) que los que han venido imperando tradicionalmente *entre* los Estados (el predominio de la soberanía, entendido como autonomía hacia dentro y hacia fuera, con la consiguiente ausencia de normas y valores).

Con la ampliación, la Unión sienta las bases de una Europa que comienza a dejar definitivamente atrás el orden establecido en Westfalia en 1648 y consolida un modelo de relación entre Estados basado en la supremacía del derecho, la limitación de la soberanía interior y exterior, la renuncia al conflicto armado como método de solución de diferencias y, de forma más importante, la delegación de importantísimas competencias a agencias supranacionales e instituciones representativas gobernadas por el principio mayoritario (la Comisión y el Parlamento). Nos encontramos ante el triunfo de un modelo de organización de las relaciones internacionales cuya base de poder, y de legitimidad, es fundamentalmente normativa y deliberativa; un modelo en el que los conflictos de intereses se resuelven no sólo acomodando intereses sectoriales, sino generando normas y principios de alcance general.

* José Ignacio Torreblanca, UNED

La Unión realiza así su “Destino Manifiesto”, reemplazando la diplomacia y la política de poder por la democracia y el imperio de la ley, y lo hace de forma pacífica, combinando incentivos selectivos y persuasión. Europa no se ve así obligada a elegir entre regímenes “amigos” desde el punto de vista geopolítico pero impresentables desde el punto de vista democrático; moldeando su periferia a su imagen y semejanza, ha exigido y obtenido la transformación total y radical de todos los órdenes de la vida política, económica, administrativa y social de los 100 millones de personas que habitan en los países candidatos.

Para su frustración, los candidatos a la adhesión pronto descubrieron que “negociaciones de adhesión” es una contradicción en términos: los candidatos sólo negocian con la Unión cuánto tiempo van a tardar en aplicar íntegramente las 80.000 (algunos dicen 200.000) páginas de legislación de las que consta el acervo comunitario (dividido en treinta y un capítulos que cubren todos los aspectos de la vida política, económica y social de los candidatos). El primer ministro checo, Vaclav Klaus, ha lamentado que “el 1 de mayo nuestro Estado dejará de existir como entidad independiente y soberana”, emplazando a continuación a los checos a “hacer todo lo posible para que el legado centenario de nuestros antepasados no se diluya dentro de la Unión”. Por su parte, el polaco Adam Michnik, editor del periódico más influyente de Polonia, *Gazeta Wyborcza*, ha afirmado, con razón, que “cinco años de adopción del acervo comunitario han hecho más por la modernización de Polonia que cualquier otro periodo de su historia”. Que la ampliación es un proceso de anexión legal mucho más eficiente que las invasiones territoriales practicadas en el pasado (el *Anschluß* austriaco) no se discute: unos simplemente lo aceptan y otros simplemente lo rechazan.

Por esa razón, el 1 de mayo de 2004 marca un punto de inflexión, pero debe ser visto dentro de una trayectoria que ni comienza ni acaba ese día. La ampliación que celebramos estos días es el resultado de un proceso largo y enormemente complejo, que se inicia en 1989, cuando la Comisión Europea, a la vez que recibe el encargo por parte de los países más industrializados, agrupados en el llamado G-24, de coordinar la ayuda internacional a la región, pone en marcha el programa PHARE (“faro”) de apoyo a la reestructuración económica, adopta importantes medidas de liberalización comercial, decide crear un banco específico para financiar los proyectos de desarrollo en Europa Central y Oriental (BERD) y pone en marcha los mecanismos necesarios para negociar acuerdos especiales de asociación o “acuerdos europeos”.

A los acuerdos de asociación, firmados entre 1991 y 1996 con todos los países de la región que hubieran celebrado elecciones libres y adoptado una economía de mercado, siguió la estrategia de preadhesión (aprobada en Essen en diciembre de 1994), que incluía medidas para una incipiente cooperación en materia de política exterior, pero también el Libro Blanco para la adopción de las normas del mercado interior, que detallaba las reformas legales necesarias para garantizar que los candidatos pudieran acceder y beneficiarse del mercado europeo, así como el Plan Balladur para la estabilidad, por el que los candidatos se comprometían a resolver todos sus problemas regionales (fundamentalmente, las demarcaciones fronterizas y el tratamiento de las minorías) de acuerdo con las normas de las Convenciones Europeas sobre Derechos Humanos y las Minorías y bajo estrecha supervisión de la OSCE (la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Además, la Unión Europea ha venido supervisando anualmente y de forma exhaustiva el grado de cumplimiento por parte de los candidatos de todas las condiciones de adhesión establecidas por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 (la estabilidad democrática, el Estado de derecho, los derechos humanos y de las minorías, la existencia de una economía de mercado competitiva, y la existencia de una capacidad administrativa que garantizar la adopción efectiva del acervo comunitario y la capacidad).

De esta manera, una región que hace diez años se encontraba bajo el síndrome del conflicto étnico, el colapso económico, el retroceso democrático y el deterioro medioambiental se adhiere a la Unión en un estado que, aunque no oculta los numerosos problemas y desafíos pendientes, permite contemplar con optimismo la posibilidad de que, como ha venido ocurriendo en el pasado, las periferias de la Unión se beneficien notablemente, e incluso más que los países centrales, de los beneficios dinámicos que genera el mercado europeo. De hecho, los primeros resultados positivos de este proceso se pueden contemplar ya hoy: la tasa de crecimiento media de los diez nuevos miembros *cuadruplica* a la de la UE (3,6% frente al 0.6%) mientras que, los países bálticos muestran tasa de crecimiento más propias de Asia que de Europa (8.9% en el caso de Lituania, 7,5% en Letonia, 4.8% en Estonia).

Hoy por hoy, el impacto económico de los diez nuevos miembros será muy menor (nótese que el PIB combinado de estos países es equivalente al de Holanda); sin embargo, a medio plazo, el potencial de crecimiento de una región con 100 millones de habitantes en la que los salarios son una décima parte de los de la UE y los costes de producción un tercio es sin duda enorme. Si la Unión Europea es capaz, como ha hecho en el pasado, de asentar el crecimiento económico de estos países mediante la correcta utilización de fondos estructurales y de cohesión, la inversión extranjera y las perspectivas de exportación a un mercado interior de 450 millones de personas con un marco legal único garantizarán sin duda el éxito de las transformaciones económicas en la región.

Aspectos no resueltos de esta ampliación

Desgraciadamente, algunos en la Unión Europea han demostrado no estar a la altura del significado histórico y moral que supone esta ampliación. Entre ellos cabe destacar, desde luego, a nuestros vecinos greco-chipriotas, que el día 24 de abril decidieron emborronar el expediente de esta ampliación con un "no" mayoritario (75.8%) al Plan Annan que iba a conseguir que la isla de Chipre entrara unida y no dividida en la Unión Europea. Como consecuencia, el día 1 de mayo, 440 millones de europeos deberemos mirar hacia otro lado para no ver dentro de nuestras fronteras las torretas de vigilancia y los alambres de espino que tanto nos recuerdan a esa frontera y muro que dividía a Europa como consecuencia del injusto orden de Yalta.

Durante años, la intransigencia de los líderes turco-chipriotas, empeñados en obtener el reconocimiento internacional para la República del Norte de Chipre, ocupada por 30.000 soldados turcos desde 1974, había impedido que las conversaciones de paz prosperaran. Dado que la representación internacional de la isla y el gobierno legítimo estaban en manos del gobierno greco-chipriota, la Unión Europea decidió, con razón, no dejar que los turco-chipriotas vetaran el ejercicio de un derecho legítimo por parte de los greco-chipriotas. De esta manera, aunque las negociaciones de adhesión comenzaron en marzo de 1998, la Unión siempre dejó abierta la posibilidad para que la comunidad turco-chipriota se incorporara a estas negociaciones de tal manera que la perspectiva de adhesión, como no podía ser de otra manera, resultara el incentivo definitivo para que ambas partes pusieran fin a la disputa. Sin embargo, cuando este escenario finalmente se cumplió y los líderes turco-chipriotas aceptaron participar en el proceso vinculándose por fin adhesión y reunificación, los líderes greco-chipriotas, abusando de la confianza de la Unión y traicionando su buena fe, pidieron a sus ciudadanos que rechazaran el Plan Annan.

La Unión ha reaccionado muy enérgicamente, desbloqueando las ayudas económicas a los turco-chipriotas y abriendo una delegación en el norte de la isla. Sin embargo, resulta evidente que el lunes 3 de mayo, la primera tarea de la Unión ampliada será explicar a los líderes greco-chipriotas que la Unión en la que han entrado se basa en la voluntad de

convivencia, el respeto al multilateralismo y, en definitiva, en la legitimidad de los planes de paz de Naciones Unidas y que, por tanto, deberán hacer todo lo que esté en su mano por invertir el resultado de referéndum y, al igual que hicieron los húngaros en 1989, abriendo el paso a la reunificación de Europa, retirar de su frontera las alambradas de espino.

Tampoco parecen estar a la altura de las circunstancias aquellos que, ante la próxima publicación del informe de la Comisión acerca del grado de cumplimiento por parte de Turquía de los criterios de adhesión, y el pronunciamiento que el Consejo Europeo deberá hacer en diciembre de este año acerca de si se dan comienzo o no las negociaciones de adhesión, se dedican a la promoción de un clima de opinión contrario a la adhesión de Turquía basado en la incompatibilidad de su identidad cultural, religiosa o de valores con el resto de Europa. Especialmente en Francia, pero también en Holanda, Dinamarca y otros países, los partidos que tienden a rechazar la Unión Europea en sí misma (independientemente de que Turquía fuera o no miembro) están alentado este rechazo a Turquía. El problema puede ser observado desde una doble perspectiva.

En primer lugar, el gran logro de la Unión Europea es precisamente el haber definido una serie de criterios objetivos para regular los procesos de adhesión. Ya en 1962, Francia se opuso a la candidatura del Reino Unido basándose en argumentos de identidad (curiosamente) similares: el Reino Unido no estaba físicamente en Europa, su identidad cultural era anglosajona, suponía un caballo de Troya de los EEUU y su política agrícola era incompatible con la de la CEE. También los españoles sufrimos en un tiempo definiciones de Europa basadas en la identidad (*"África comienza en los Pirineos"*) por lo que podemos dejar constancia de la relativa importancia de los valores culturales frente a las posibilidades de un proceso de modernización bien enmarcado y dirigido. En consecuencia, la respuesta a Turquía, positiva o negativa, sólo puede formularse desde la verificación del cumplimiento o no de las condiciones establecidas en Copenhague (condiciones que, por cierto, no incluyen la religión, la cultura, la demografía o el número de agricultores). En este sentido, es preciso recordar que cualquier argumentación contraria a la adhesión de Turquía que se salga de los parámetros de Copenhague debilitará notablemente la legitimidad de la Unión Europea, hacia dentro y hacia fuera.

En segundo lugar, la popularidad entre los ciudadanos de la ampliación de la Unión Europea está ya actualmente en un equilibrio muy precario. En el último Eurobarómetro (EB 60, febrero 2004), los partidarios de la ampliación en toda la Unión apenas ganan por once puntos a los detractores, un margen que viene estrechándose peligrosamente en los últimos años (desde los veintiún puntos de diferencia a favor de la ampliación que constatabamos en el otoño del 2001). En algunos países, además, el apoyo no sólo es precario, sino inexistente: en Francia en concreto, los detractores de la ampliación ganan por veintiún puntos y en Alemania por cuatro, mientras que en el Reino Unido, Austria, Bélgica y Luxemburgo existe un empate técnico entre unos y otros. En toda la Unión, además, son mayoría (62%) los ciudadanos que consideran que la ampliación *no* es una prioridad, constando la ampliación como la última prioridad en una lista de quince políticas ofrecidas a los encuestados.

Conclusiones: Que la ampliación no sea particularmente popular entre los ciudadanos europeos tiene que ver sin duda con los mensajes que vienen emitiendo los líderes europeos acerca de la vinculación entre ampliación, aumento de la inmigración, deslocalización empresarial y *dumping* social. Como consecuencia, pese a que todos los estudios demuestren que no habrá una avalancha de inmigrantes después del 1 de mayo, la mayoría de los Estados miembros de la Unión han adoptado restricciones temporales de hasta siete años a la libre circulación y establecimiento de trabajadores provenientes de los nuevos miembros en el territorio de los Quince. En una inusual coincidencia de pareceres, el Canciller Schröder y el líder de la oposición, Edmund

Stoiber, han advertido a los nuevos miembros de que no están dispuestos a tolerar que con el dinero de las transferencias comunitarias (predominantemente alemanas) los nuevos miembros se permitan financiar rebajas fiscales que socaven la competitividad de las empresas alemanas. Igualmente, el primer ministro sueco, Göran Persson, ha justificado el rechazo a admitir que los trabajadores del Este se instalen libremente en Suecia en la necesidad de negarles el acceso a prestaciones sociales que, en muchos casos, son superiores a los salarios de sus países de origen. Por tanto, hay mucho de hipocresía e irresponsabilidad en estas restricciones, ya que revelan una política consistente en beneficiarse de la mano de obra barata que proveen estos países (de hecho, como demuestran los estudios y percibimos en las calles, los inmigrantes de los países del Este ya están aquí), sin pagar por ello.

Para complicar las cosas, al mismo tiempo que se imponen restricciones a la libre circulación de personas, se restringe el presupuesto comunitario y los fondos disponibles para las políticas de cohesión (cuando todas las regiones de los nuevos miembros están por debajo de la renta del 75% que cualifica para acceder a dichos fondos) y, a la vez, se estabiliza el gasto agrícola (en realidad se recorta), cuando la agricultura en los países candidatos necesita de importantes fondos para amortiguar en los primeros años el impacto de la adhesión de tal manera que no se produzca un éxodo masivo del campo a las ciudades (del Este o, ¿por qué no?, del Oeste). Estamos, por tanto, ante un círculo vicioso en el que el recorte de gastos y las restricciones a la inmigración legal son susceptibles de provocar incrementos significativos en la inmigración irregular, de tal manera que aumente el rechazo a la ampliación y, en consecuencia, la reticencia a transferir fondos al Este que son absolutamente imprescindibles para garantizar el éxito de la ampliación.

Desde este punto de vista, la ampliación es más un fracaso relativo que un éxito por lo que hay que estar alerta, pese a lo escrito en la primera parte del análisis, ante cualquier atisbo de autocomplacencia. Cabe ahora, en las negociaciones acerca de las próximas perspectivas financieras (2007-2013), pero también en el proceso de cierre de la Conferencia Intergubernamental y ratificación de la Constitución Europea, enderezar alguno de los renglones torcidos con los que la UE ha escrito esta ampliación y poder celebrarla como es debido. No nos engañemos, una ampliación barata podría salirnos carísima.

José Ignacio Torreblanca, UNED